



## Antrag

der Abgeordneten **Thomas Kreuzer, Ingrid Heckner, Tobias Reiß, Karl Freller, Alexander König, Barbara Stamm, Dr. Ute Eiling-Hütig, Norbert Dünkel, Prof. Dr. Gerhard Waschler, Hans Herold, Michael Hofmann, Manfred Ländner, Otto Lederer, Dr. Beate Merk, Klaus Steiner, Walter Taubeneder, Peter Tomaschko und Fraktion (CSU),**

**Markus Rinderspacher, Kathi Petersen, Martin Güll, Dr. Simone Strohmayr, Margit Wild, Horst Arnold, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohlen, Klaus Adelt, Susann Biedefeld, Florian von Brunn, Ilona Deckwerth, Martina Fehlner, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Harald Güller, Alexandra Hiersemann, Annette Karl, Günther Knoblauch, Dr. Herbert Kränzlein, Andreas Lotte, Ruth Müller, Hans-Ulrich Pfaffmann, Dr. Christoph Rabenstein, Doris Rauscher, Florian Ritter, Bernhard Roos, Georg Rosenthal, Harry Scheuenstuhl, Franz Schindler, Helga Schmitt-Bussinger, Stefan Schuster, Kathrin Sonnenholzner, Diana Stachowitz, Reinhold Strobl, Arif Tasdelen, Ruth Waldmann, Angelika Weikert, Dr. Paul Wengert, Johanna Werner-Muggendorfer, Herbert Woerlein, Isabell Zacharias und Fraktion (SPD),**

**Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Dr. Hans Jürgen Fahn, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Johann Häusler, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Bernhard Pohl, Gabi Schmidt, Dr. Karl Vetter, Jutta Widmann, Benno Zierer und Fraktion (FREIE WÄHLER),**

**Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Jürgen Mistol, Gisela Sengl, Kerstin Celina, Dr. Sepp Dürr, Markus Ganserer, Christine Kamm, Ulrich Leiner, Dr. Christian Magerl, Thomas Mütze, Verena Osgyan, Dr. Martin Runge, Rosi Steinberger, Martin Stümpfig und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

**Entschließung zum neuen Bayerischen Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (Drs. 17/22597)**

**Erwachsenenbildung in Bayern – zukunftsorientiert, eigenverantwortlich, vielfältig und niederschwellig**

Der Landtag wolle beschließen:

### I.

Mit dem Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung aus dem Jahr 1974 hat Bayern in und für ganz Deutschland Maßstäbe gesetzt. Dem Gesetzgeber gelang es seinerzeit, eine überzeugende rechtliche Ausgestaltung – insbesondere eine gerechte Verteilung staatlicher Mittel nach transparenten, die zweckgemäße Mittelverwendung sichernden Fördermaßstäben – der durch Freiheitlichkeit, Offenheit, Pluralität und Subsidiarität gekennzeichneten fünften Säule des Bildungswesens in Bayern zu entwickeln.

Soziale, politische, globale und technische Entwicklungen in den vergangenen 44 Jahren wie der demographische Wandel, Migration und Integration, Digitalisierung sowie veränderte Arbeits- und Lebenswelten haben deutliche gesamtgesellschaftliche Auswirkungen, auch auf die Erwachsenenbildung. Darüber hinaus haben Prüfungen des Obersten Rechnungshofs in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Veränderung der Erwachsenenbildungslandschaft in Bayern geführt.

Vor dem Hintergrund des hieraus resultierenden umfassenden Reformbedarfs haben alle vier im Landtag vertretenen Fraktionen aus ihrer Mitte heraus eine Gesetzesnovelle eingebracht (Drs. 17/22597).

Zentrale Leitlinien bzw. Kernziele des Gesetzes sind:

- ausdrückliches Bekenntnis zur Erwachsenenbildung als eigenständige, hinsichtlich ihrer Angebote (in Inhalt und Format) wie auch des Teilnehmerkreises durch Freiheitlichkeit, Offenheit und Pluralität gekennzeichnete fünfte Säule des Bildungswesens („Geist der Erwachsenenbildung“, vgl. Art. 1 Abs. 2 BayEbFöG);
- Pluralität: Erhalt und Ausbau leistungsfähiger Einrichtungen mit einem breiten Bildungsangebot unterschiedlicher Träger der Erwachsenenbildung im gesamten Staatsgebiet;

- Niederschwelligkeit, auch mit Blick auf das Ziel einer Erhöhung der Bildungsbeteiligung;
- Anerkennung und Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements in der Erwachsenenbildung;
- verlässliche Perspektiven und Planbarkeit durch Fortführung der institutionellen Förderung bei gleichzeitiger Präzisierung und in Teilen auch Anpassung des Einrichtungs- und Trägerbegriffs sowie Zulässigkeit der Bildung von Rücklagen unter den gesetzlich geregelten Voraussetzungen;
- Einführung der Projektförderung als zweite Säule der Erwachsenenbildung.

## II.

„Die Erwachsenenbildung ist durch Volkshochschulen und sonstige mit öffentlichen Mitteln unterstützte Einrichtungen zu fördern.“ (Art. 139 Verfassung des Freistaates Bayern – BV).

Der Landtag bekennt sich – unbeschadet der Verpflichtung der nach Art. 83 Abs. 1 BV in erster Linie zuständigen Kommunen – vor diesem Hintergrund ausdrücklich dazu, dass der Staat zum erfolgreichen Ausbau der Erwachsenenbildung beizutragen und hierfür eine ideelle wie auch eine substantielle, kontinuierliche institutionelle Förderung der Erwachsenenbildung zu leisten hat. Ziel der staatlichen Förderung ist der Erhalt und der Ausbau leistungsfähiger Einrichtungen der Erwachsenenbildung mit einem flächendeckenden, breitgefächerten Bildungsangebot, das allen offensteht. Ergänzend hinzu kommt die neu eingeführte Projektförderung.

Im Vergleich zu den anderen Flächenländern ist die staatliche Förderung der Erwachsenenbildung in Bayern verbesserungsbedürftig.

Der Landtag strebt daher an, in den kommenden beiden Doppelhaushalten (2019/2020 und 2021/2022) die Mittel für die Erwachsenenbildung schrittweise so zu erhöhen, dass im Endausbau (ab dem Haushaltsjahr 2022) jährlich 20 Mio. Euro mehr als im Haushaltsjahr 2018 zur Verfügung stehen.

Folgende Erhöhung der Mittel zur Gewährung von Zuschüssen nach Art. 6 BayEbFöG wird – aufwachsend verteilt über vier Jahre – empfohlen:

2019: Erhöhung der Mittel um 4 Mio. Euro,

2020: Erhöhung der Mittel um weitere 5 Mio. Euro,

2021: Erhöhung der Mittel um weitere 5,5 Mio. Euro,

2022: Erhöhung der Mittel um weitere 5,5 Mio. Euro.

Hinzu kommen ab 2020 Mittel für die neu eingeführte Projektförderung gemäß Art. 7 BayEbFöG.

## III.

Das neue Erwachsenenbildungsförderungsgesetz will – unter Einhaltung bestimmter Vorgaben v. a. für eine transparente, sach- und ordnungsgemäße Mittelver-

wendung in einer klaren Verantwortungskette von den Förderempfängern bis hin zu den Einrichtungen unter gleichzeitiger weitgehender Berücksichtigung der gegebenen, vielfältigen Strukturen in der Erwachsenenbildung – Möglichkeiten schaffen und Wege für eine staatliche Förderung aufzeigen. Die Auslegung des neuen Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes wie auch der auf dessen Grundlage zu erlassenden Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschriften sowie der konkrete Vollzug haben daher den unter I. aufgeführten Leitgedanken und Kernzielen zu entsprechen.

1. Vor diesem Hintergrund gibt der Landtag folgende Hinweise für die Auslegung des neuen Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes sowie für dessen Vollzug:

- a) Die Strukturvorgaben des neuen Gesetzes insbesondere in den Art. 2 bis 4 schaffen eine klare Verantwortungskette bei größtmöglicher Flexibilität, v. a. auch mit Blick auf den Erhalt und den Ausbau von Einrichtungen der Erwachsenenbildung.

Hervorzuheben sind aus Sicht des Landtags folgende Punkte:

- aa) Förderempfänger müssen künftig nicht mehr in fünf, sondern lediglich in vier Regierungsbezirken Mitglieder haben (Landesorganisationen) bzw. Einrichtungen betreiben (Träger auf Landesebene) (Art. 2 BayEbFöG).
- bb) Einrichtungen der Erwachsenenbildung müssen – wie Träger auch – künftig nicht mehr ausschließlich, sondern zu einem „weit überwiegenden Teil Bildungsaufgaben nach Art. 1 Abs. 1 und 2“ (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayEbFöG) verantworten, während bei den Förderempfängern (Art. 2 Abs. 1, 2 und 5 BayEbFöG) das Ausschließlichkeitskriterium mit Blick auf ihren Vereinszweck weiterhin bestehen bleibt. Damit wird einerseits eine Mittelverwendung im Sinne des Gesetzes sichergestellt, und andererseits ein im Einzelfall unverhältnismäßiger Ausschluss von Einrichtungen verhindert.
- cc) Der Entwurf eröffnet die Möglichkeit, dass Träger und Einrichtung organisatorisch zusammenfallen können, sofern ein Träger nach seinem alleinigen Satzungszweck eine oder mehrere Einrichtungen betreibt (Art. 3 Abs. 1 Satz 3 BayEbFöG). Diese Regelung erkennt die gewachsenen Strukturen an und entbindet die Träger von einer Umstrukturierung. Im Hinblick auf die notwendige Vergleichbarkeit der Träger auf Landesebene mit den Landesorganisationen müssen Erstere dessen ungeachtet in mindestens vier Regierungsbe-

zirkeln Einrichtungen betreiben (Art. 3 Abs. 1 Satz 4 BayEbFöG).

- dd) Der Entwurf berücksichtigt erstmals ausdrücklich den Einsatz „Dritter“, die im Namen und im Auftrag einer Einrichtung tätig werden (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayEbFöG). Dem Landtag ist es ein Anliegen, dass hierdurch gewachsenen Strukturen in der Erwachsenenbildung – etwa bei den beiden Kirchen und beim Bauernverband, die vor Ort häufig von ehrenamtlichem Engagement getragen werden – fortgeführt werden können, wobei einerseits eine klare Verantwortungskette im Sinne einer sachgemäßen Mittelverwendung einzuhalten ist, andererseits aber „Dritten“ auch Gestaltungsfreiräume gewährt werden müssen, sofern sie bei ihrer Tätigkeit gegenüber den Teilnehmenden keine anderen Zwecke verfolgen (vgl. Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayEbFöG).

Dies bedeutet:

- (1) Einrichtungen müssen in planmäßiger und beständiger pädagogischer Arbeit die Bildungsaufgaben verantworten (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayEbFöG), auch wenn sie sich bei der Durchführung von Veranstaltungen der Hilfe Dritter bedienen (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayEbFöG). Sie müssen die Veranstaltungs- und Programmverantwortung für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Angebote der Erwachsenenbildung tragen. Die Einrichtungen bzw. ihre Träger haben die haushaltstechnische Transparenz und die sachgemäße Mittelverwendung zu gewährleisten und entsprechend zu dokumentieren.

Der Landtag bittet die Staatsregierung, beim Vollzug ausreichend Rücksicht darauf zu nehmen, dass in der Erwachsenenbildung Impulse vonseiten der Ehrenamtlichen vor Ort regelmäßig unabdingbar und daher ausdrücklich erwünscht sind.

- (2) Der Begriff des „Dritten“ ist weit zu fassen, sofern die im neuen Gesetz festgelegten Voraussetzungen eingehalten werden. So können sich z. B. die Mitglieder (Träger) der kirchlichen Landesorganisationen neben ihrer Kirchengemeinden auch der kirchlichen Verbände und weiterer kirchlicher Einrichtungen bedienen.

Der Landtag bittet die Staatsregierung, dies bei der Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen.

- b) Kooperation und Koordination (Art. 1 Abs. 5 BayEbFöG): Der Landtag hat ein weites Ver-

ständnis des Begriffs „Einrichtungen der anderen Bildungsbereiche“. Er begrüßt ausdrücklich Kooperationen mit gesellschaftlichen und regionalen (Bildungs-)Akteuren unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des BayEbFöG.

- c) Neben der für Förderempfänger, Träger und Einrichtungen zentralen Beibehaltung der institutionellen Förderung etabliert der Gesetzentwurf mit der zusätzlichen Projektförderung eine zweite Säule der unter dem BayEbFöG förderfähigen Erwachsenenbildung, mit der Bereiche von hoher gesellschaftlicher Relevanz vom Landtag gezielt gesetzt und so unterstützt werden können. Der Landtag will durch eine in Bezug auf die Dauer (ein- oder mehrjährige Vorhaben) weit gefasste Vorschrift möglichst flexible Möglichkeiten für die Erprobung dieser neuen Säule schaffen.

Die Staatsregierung wird aufgefordert, bei der Umsetzung im Rahmen der geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen darauf zu achten, dass insbesondere die Vorgaben für die Projektbeantragung und -abwicklung so gefasst sind, dass allen – auch kleineren – Trägern eine tatsächliche Teilnahme ermöglicht wird. Zu vermeiden sind jedenfalls kurzatmige Projekte um ihrer selbst willen.

- d) Der Landtag legt großen Wert auf eine qualitativ hochwertige Erwachsenenbildung. Daher sieht der Gesetzentwurf erstmals verpflichtend ein Qualitätsmanagement der Einrichtungen vor, hinzukommen u.a. Anforderungen an die Leitung von Erwachsenenbildungseinrichtungen und an Lehrkräfte. Im Interesse der Transparenz und Eindeutigkeit bleibt die Berechnungsgrundlage für die institutionelle Förderung jedoch weiterhin die – rein quantitativ gefasste – Teilnehmerdoppelstunde (vgl. Art. 6 Abs. 2 BayEbFöG). Auch beim Mindestarbeitsumfang von Einrichtungen (vgl. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BayEbFöG) wird im Interesse eines realisierbaren Vollzugs weiterhin ausschließlich auf quantitative Aspekte abgestellt. Der Landtag verweist ausdrücklich auf die Ermöglichung von Ausnahmen vom Mindestarbeitsumfang unter bestimmten Bedingungen (Art. 4 Abs. 3 Satz 3 BayEbFöG) sowie auf die Beibehaltung einer besonderen Förderung von bestimmten Einrichtungen im Zuge der internen Weiterverteilung der Mittel durch Förderempfänger bzw. Träger (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 BayEbFöG).

In diesem Zusammenhang fordert der Landtag die Staatsregierung auf, über die Berücksichtigung von digitalen Angeboten im Rahmen der institutionellen Förderung nach Teilnehmerdoppelstunden und deren Umsetzung in den Verwaltungsvorschriften zu berichten. Hierbei ist zum einen der verstärkten Notwendigkeit

- digitaler Angebote Rechnung zu tragen, zum anderen aber auch die pädagogische und soziale Bedeutung von Präsenzphasen in der Erwachsenenbildung angemessen zu beachten.
- e) Der Landtag hebt hervor, dass Ziel des in Teilen neu zusammengesetzten Landesbeirats für Erwachsenenbildung eine enge, konstruktive Zusammenarbeit und Verzahnung zwischen Staatsregierung, den Förderempfängern und dem Landtag ist.
- f) Die neu eingeführten Berichte zur Erwachsenenbildung zu Beginn einer jeden Legislatur dienen aus Sicht des Landtags nicht nur der Vergewisserung der Förderfähigkeit der Förderempfänger; vielmehr steht das Interesse des Landtags im Zentrum, auf der Basis einer regelmäßigen, umfassenden Berichterstattung eine solide Grundlage für die Weiterentwicklung der Erwachsenenbildung in Bayern zu erhalten.
- g) Das neue BayEbFöG tritt zum 1. Januar 2019 in Kraft und greift daher in vergangene Statistikjahre (vgl. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und Art. 13 BayEbFöG) nicht ein. Hinsichtlich der Berechnung der staatlichen Zuschüsse (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayEbFöG) entfaltet es daher erstmals Wirkung für das Statistikjahr 2019 (Berechnungsgrundlage für den Staatszuschuss 2021). Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus wird daher gebeten, möglichst zeitnah neue Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des neuen Gesetzes zu erlassen.
- h) Der Landtag geht bei der Formulierung des Art. 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 5 BayEbFöG davon aus, dass es grundsätzlich möglich ist, dass Förderempfänger jeweils mindestens eine Einrichtung in vier Regierungsbezirken betreiben. Die Fassung dieser Vorschriften schließt dies nicht aus. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die allgemeinen Voraussetzungen, wie sie sich insbesondere aus Art. 4 BayEbFöG ergeben, erfüllt sein müssen. Hierbei bedarf es einer sorgfältigen Prüfung des Einzelfalles.
2. In Bezug auf die Berücksichtigungsfähigkeit konkreter Veranstaltungen der Erwachsenenbildung nach Art. 1 Abs. 1 und 2 des neuen BayEbFöG gibt der Landtag folgende Empfehlungen ab:
- a) Mit Blick auf die Vorgaben für den künftigen Vollzug des neuen BayEbFöG gilt für die Berücksichtigungsfähigkeit konkreter Veranstaltungen folgende übergreifende Leitlinie: Bei der Planung, Ausschreibung und Durchführung der Veranstaltung ist eine klare Definition und Erkennbarkeit des bzw. der jeweils angestrebten Bildungs- bzw. Lernziele im Sinne von Art. 1 Abs. 1 und 2 BayEbFöG unter Einhaltung der vom BayEbFöG eingeforderten Verantwortungskette gegeben. Innerhalb dieses Rahmens genießt die Erwachsenenbildung in Bayern hinsichtlich konkreter Inhalte und Formate, aber auch Kooperationspartnern und dem Rückgriff auf „Dritte“, etwa Ehrenamtlichen, Spielräume, die sich insbesondere in den Verwaltungsvorschriften bzw. im Vollzug zu spiegeln haben.
- b) Das Gesetz berücksichtigt in Art. 4 Abs. 6 BayEbFöG erstmals ausdrücklich Einrichtungen der Familienbildung als Einrichtungen im Sinne dieses Gesetzes insoweit, als sie Lehrangebote der Erwachsenenbildung nach Art. 1 Abs. 1 und 2 BayEbFöG anbieten. Der Landtag empfiehlt, dass Personen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, bei Angeboten von Einrichtungen der Familienbildung als Teilnehmende gezählt werden, wenn das konkrete Angebot sich im Schwerpunkt an Erziehungsberechtigte richtet und aufgrund seines Formats bzw. seiner Ausrichtung die Teilnahme von Unter-15-Jährigen erforderlich macht.
- c) Der Landtag ist der Auffassung, dass dem Ziel eines möglichst niederschweligen Zugangs (Art. 1 Abs. 3 Nr. 2 BayEbFöG) auch eine inhaltliche Komponente zukommt. Bei den in den Verwaltungsvorschriften zu treffenden Entscheidungen über die Berücksichtigungsfähigkeit von Veranstaltungen der Erwachsenenbildung ist zu prüfen, mit welchen Inhalten und Formaten alle Bevölkerungsschichten angesprochen werden können.
3. In Bezug auf die Vorschrift, dass Förderempfänger sich ihrem Vereinszweck nach ausschließlich der Erwachsenenbildung im Sinne von Art. 1 Abs. 1 und 2 BayEbFöG widmen, geht der Landtag davon aus, dass z. B. eine Beratungstätigkeit der Förderempfänger gegenüber ihren Mitgliedern im angemessenen Umfang nicht nur jenseits des BayEbFöG, sondern auch jenseits der Erwachsenenbildung nicht förderschädlich ist.